

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL PROCESO JURIDICO DE LA INTEGRACION EUROPEA

por Araceli MANGAS MARTIN (*)

SUMARIO

En torno a la «idea europea».—Dificultades metodológicas.—La supranacionalidad.—Supranacionalidad y soberanía.—Singularidades del proceso de integración.—Los derechos soberanos de las instituciones comunitarias.—La Comunidad funcional.—Conclusiones

EN TORNO A LA «IDEA EUROPEA»

La idea atribuida a Unamuno de que Europa no era más que un mero concepto geográfico, puesto que había abandonado en manos extrañas el papel de madre de civilizaciones, reflejaba entonces una realidad tangible. Europa se precipitó, a causa de los exacerbados nacionalismos —políticos y económicos— hacia la gran guerra, que en dos catastróficos períodos sacudió al continente desde el amanecer hasta bien mediado este siglo.

De esta pugna de imperios, la superviviente fue una Europa ideológicamente —en la más amplia extensión del concepto— amputada de su mitad oriental y moralmente frustrada. Las divisiones políticas y los apuros económicos hacían temer la persistencia de los particularismos, agravándose los desequilibrios por fundados temores de nuevos enfrentamientos armados. Europa, la unión de los pueblos europeos, no existía. La necesidad de resucitar la idea y realidad de Europa se hizo urgente, y la campaña para actualizar este sentimiento se inició. De todos es sabido que a partir de 1945 surgieron por toda Europa numerosos movimientos proeuropeístas que, en principio, estaban desconectados de la iniciativa estatal. Eran movimientos de la opinión pública que no

(*) Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público en la Universidad Complutense de Madrid.

respondían al impulso gubernamental y tanto abarcaban la Europa continental como la insular (1).

Por otro lado, es comprensible que tales movimientos sucediesen en una fase de penuria económica, militar y política y que se quisiese dar una solución a esa triple problemática a través de organizaciones adecuadas a esas necesidades. Así, el sector militar quedó bien pertrechado con dos organizaciones: una, a nivel intercontinental (OTAN) cuyo objetivo no era, precisamente, favorecer la unidad europea, sino defender el sistema occidental (2); y otra propiamente europea, que aunque frágil en el aspecto defensivo, es destacable como fuerza motriz de la unificación europea (UEO). En el sector económico cabe destacar la OECE, y más tarde la CECA, etc. En orden al fortalecimiento político encontramos el Consejo de Europa y las frustradas Comunidad Europea de Defensa y Comunidad Política Europea (3).

De este sentimiento europeo, que prendió en plurales movimientos europeístas, sobrevivieron la necesidad económica y el temor a nuevas confrontaciones bélicas. La intransigencia de algunos grupos políticos para llegar a un compromiso, la fragilidad del sentimiento europeo y la carencia de sólidos cimientos en que apoyarlo, se manifestaron en la imposibilidad —incluso perviviente en nuestros días— de dirigir la unión entre los países europeos por otras razones que las puramente económicas.

Europa y los europeos, «desde el Atlántico a los Urales», existen, y no sólo como espacio físico, sino como una amplia parte del espíritu humano que comprende una construcción cultural y un pensamiento político homogéneo, un tronco jurídico común, una tradición humanística y creencias religiosas comunes. «Europa —ha dicho H. Brugmans (4)— es una región del mundo en la que las raíces históricas van en profundidad.»

No queremos fijarnos solamente en aquellos aspectos que constituyen la vanagloria de la Europa de las tradiciones y valores comunes. Es esa una visión parcial de Europa. Desde otro punto de vista, más nos interesa referirnos a esa Europa de grandes contra-

(1) No olvidemos que, veinte años antes, el conde Coudenhove-Kelergi hizo un llamamiento («Pan-Europa», 1924) a la unidad europea en forma de una propuesta de organización federal de Europa de la que excluía a Gran Bretaña y Unión Soviética por considerarlas ya como dos grandes potencias.

Por supuesto, la idea europea posee su propia historia, una historia larga y esforzada. Sobre la historia de la idea europea y los movimientos que la impulsaron puede consultarse en: GINESTET: «Le Parlement Européen», P.U.F., París; P. DUCLOS: «Le Conseil de l'Europe», P.U.F., París, 1965; Salvador de MADARIAGA: «Portrait of Europe», 1950; D. de ROUGEMONT: «Vint-huit siècles d'Europe», 1965; J. B. DUROSELLE: «L'Europe de 1815 à nos jours», P.U.F., París, 1964; y «L'idée d'Europe dans l'Histoire», 1965; B. VOYENNE: «L'histoire de l'idée européenne», Payot, París, 1964; LYONS: «Internationalisation in Europe», Leyden, Sythoff, 1960; H. BRUGMANS: «L'idée européenne, 1918-1965», Bruges, 1965; Antonio TRUYOL Y SERRA: «La integración europea. Idea y Realidad», Madrid, Tecnos, 1972; C. FRIEDRICH: «Europa: el surgimiento de una nación», Alianza, Madrid, 1973.

(2) Véase C. DELMAS: «L'Alliance Atlantique», Payot, París, 1962; R. E. OSGOOD: «NATO: The entangling alliance», Univ. of Chicago Press, Chicago, 1961.

(3) R. ARON: «La querelle de la C. E. D.», Colin, París, 1956; «La C. E. D. et la Conférence de Bruxelles du mois d'Août de 1954», Chroniques de Politique Etrangère, VII, 1955, págs. 4-40; B. CIALDEA: «La C. P. E.: hier et demain», Annuaire Européen, Nijhoff, La Haye, 1955, pág. 104; BENOIST: «L'U. E. O.», RGDIP, 1955, pág. 624; HUMBLET: «L'évolution de l'Assemblée de l'U. E. O.», Annuaire Européen, 1958, página 67; U. E. O.: «Dix ans d'Europe à sept», U. E. O., París, 1964.

(4) H. BRUGMANS: «Un historien regarde l'intégration européenne», en «Sciences humaines et intégration européenne», Collège d'Europe, Leyden, Sijhoff, 1961, pág. 23. Consúltase en el mismo lugar, Salvador de MADARIAGA: «Mais y a-t-il des européens?», págs. 3-11.

dicciones políticas, económicas, culturales, etc., que se revolvió contra sí misma en la Revolución Francesa o en las revoluciones de 1830, de 1848..., imponiendo su revolución liberal y que al mismo tiempo retenía poder y derechos e imponía deberes. Esa Europa triunfalista, liberal y contradictoria que reconocía e hipostasiaba los derechos del hombre —del hombre burgués—, especialmente el derecho de propiedad, y su consolidación a través de las instituciones del contrato y de la herencia, esa Europa, decimos, sembró fuera de sus fronteras el imperialismo militar y económico, rompiendo los moldes de su pensamiento humanístico. Los conceptos de libertad, igualdad, nación, cultura, dignidad humana, etc., que consagraba en el interior de sus fronteras, menospreciaba en el exterior, en aquellos continentes donde ejercía su imperio; incluso, a nivel nacional, el reconocimiento de derechos y libertades no rebasaba las situaciones ya adquiridas, las del «burgués».

Aunque la decadencia de los nacionalismos ya fue anunciada desde fines del siglo pasado (5), fue en la segunda mitad de nuestro siglo cuando el fenómeno alcanzó una fácil explicación ante el movimiento de integración europeo, pues el Estado Nacional se apreciaba ya en extinción debido a su limitación para alcanzar los objetivos de los nuevos imperialismos y para contener las fuerzas liberadas por la revolución industrial.

A pesar de que el proceso de integración europeo no haya alcanzado los propósitos deseables, de lo que sí está convencido el europeo, cualquiera que sea su localización, es de una verdad y necesidad elemental del momento histórico: que hoy se exigen grandes conjuntos políticos y económicos que descansen materialmente en la amplitud geográfica (6). A esta conclusión no sólo han llegado los europeos, sino que movimientos análogos, aunque carentes de vigor, se están incubando en Hispanoamérica, en Africa, etcétera.

Pensamos que la Comunidad Europea, si ha de ser, será la Comunidad de los pueblos europeos, no únicamente una «societas societatum» industrial o bancaria; ni puede ser solamente esa Europa definida recientemente como «conjunto geográfico situado entre USA y la URSS, compuesta por Estados que comercian entre sí de modo intenso, pero que, en la mayoría de los casos, se comportan en sus asuntos nacionales y en los asuntos del mundo, cada uno según sus tendencias y sus afinidades peculiares» (7). Desde luego, en las circunstancias actuales, Europa no podrá ser exclusiva construcción de una clase social. En nuestros días, el conflicto de los sindicatos y alta productividad del capitalismo ha desencadenado la desproletarización de los trabajadores, tendiendo a difuminarse las diferencias de clase en una amplia clase media. De ahí que, por el nivel de vida alcanzado, la clase trabajadora de las Comunidades Europeas parece haber superado su miseria secular; las bases sociales y económicas del neocapitalismo han suavizado las ideas socialistas y actitudes violentas de la clase trabajadora. El mismo socialismo se ha desradicalizado por motivos electorales (así, las socialdemocracias) y hoy, en algunos Estados europeos, es un engranaje más del sistema neocapitalista.

Pues bien, los fundamentos jurídico-políticos de la idea y proceso de integración son

(5) KAUTSKY, citado por LICHTHEIM en «El Imperialismo», Alianza Ed., Madrid, 1972, pág. 115.

(6) Véase G. VEDEL: «Les contradictions de l'Europe», Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles, 1965; BRUGMANS, *Op. cit.*, págs. 18-19.

(7) Informe Marjolin, solicitado por la Comisión para conocer los problemas que plantea la Unión Económica y Monetaria, «Comunidad Europea», julio de 1975, núm. 119.

los que ahora nos inquietan e impulsan a estudiar los nuevos conceptos y teorías; aunque, por la extensión de este análisis, nos limitaremos a apuntar sus contradicciones o analogías y sus dificultades, y a entrever el desmoronamiento, muy velado, del Estado Nacional. En último término recordaremos que el ciudadano europeo y el ser humano en general están en presencia de estos conflictos universales.

DIFICULTADES METODOLOGICAS

Tratándose de un fenómeno nuevo, sin modelos anteriores precisos ni adaptables, nos hemos propuesto estudiar el fenómeno en su desenvolvimiento actual, teniendo en cuenta ese carácter innovador y en gran medida desconocido. Precisamente, cuando se pretende estudiar algo nuevo, el método erróneo es asimilar a categorías ya conocidas ese fenómeno naciente, transvasando el fenómeno extraño a unas coordenadas ya familiares. En definitiva, sin olvidar los puntos de tangencia con otras instituciones o fenómenos, pretendemos estudiar el proceso de integración europeo tal cual se presenta (8).

Consecuentemente, al desarrollar el capítulo correspondiente a lo supranacional y lo soberano, guardaremos las cautelas necesarias en un aspecto tan eminentemente jurídico-político como es la relación entre el poder supranacional o comunitario y la soberanía nacional, el equilibrio de las instituciones, etc. Esta parte se basará principalmente en la referencia a las discusiones sostenidas por la doctrina en torno al concepto de «lo supranacional», aludiendo tanto a su solitaria inserción en la normativa comunitaria (9) como a este problemático concepto, presente en los procesos de integración política y económica.

Otro aspecto a tener en cuenta es el de las implicaciones que el fenómeno supranacional origina en la integridad del poder estatal. Nos va a ser difícil seguir predicando del Estado los atributos de la soberanía, del mismo modo que hasta ahora los entendíamos, al igual que de todas las instituciones de alcance territorial, pues creemos que han de verse afectadas al irrumpir sobre su dinámica tradicional elementos denominados comunitarios o supranacionales. Tal es el caso de la aplicación inmediata del Derecho Comunitario con prioridad sobre el Derecho nacional (10). Resumiendo este

(8) Es muy acertado el recuerdo que el profesor MEDINA ORTEGA hace de las formas de organización política desde una perspectiva histórica. Evidentemente, el Estado «es una de las múltiples formas de organización política que han desarrollado la sociedades humanas», como también lo es la organización internacional. Ambas formas, Estado u organización internacional, son diferenciables de esta otra que es la organización «supranacional» o de federalización de funciones. (MEDINA ORTEGA, M.: «La Comunidad Europea y sus principios constitucionales», Ed. Tecnos, Madrid, 1974, pág. 25, y, en general, el capítulo I: «La Comunidad Europea como forma de organización política».)

(9) Art. 9 del Tratado CECA, derogado por el Art. 10 del Tratado de fusión que crea un Consejo y Comisión únicos, firmado el 8 de abril de 1965 y que entró en vigor el 1.º de julio de 1967.

(10) La aplicación inmediata y previa del Derecho Comunitario sobre el nacional ha sido reiteradamente confirmado por la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europea en numerosas sentencias, de las que destacamos las siguientes: TJCE, 15-7-64, aff. 19-64 (Costa-ENEL), Rec. 1964, páginas 1141 y ss.; TJCE, 5-2-63, aff. 26-62 (Van Gend en Loos/Administration fiscale néerlandaise), Rec. 1963, páginas 24 y ss.; TJCE, 15-2-69, aff. 14-68 (Walt Wilhelm et autres/Bundeskartellamt), Rec. 1969, págs. 1 y ss.; TJCE, 6-10-70, aff. 9-70, Rec. 1970, págs. 825 y ss.; consúltase también IGLESIAS BUIGUES, J. L.: «La nature juridique du droit communautaire», *CahDrEur*, 1968, núm. 5, pág. 501; KOVAR: «L'applicabilité directe du

aspecto, la supranacionalidad, o mejor, el proceso europeo, agudiza un fenómeno grave y universal: la crisis del Estado Nacional.

LA SUPRANACIONALIDAD

Cuando se inicia el estudio del fenómeno de la supranacionalidad, lo primero que inquieta es el término utilizado: es decir, si este neologismo designa una realidad nueva y distinta a la que etimológicamente responde, marcando unos límites precisos, o si, por el contrario, no permite relación alguna con el movimiento de integración europeo.

Que el término supranacional ha sido muy debatido y que nada más surgir encontró dificultades para atribuirle una acepción unánime, lo prueba el hecho de que ya en 1957 el profesor Verzijl declaró, en el Congreso de Estudios sobre la CECA, en Stressa, que había encontrado unas quince o veinte significaciones diferentes de lo que se podía entender con su uso (11).

Al analizar etimológicamente el vocablo, acude a la mente una idea de desigualdad, de un nivel superior e inferior. Se trata de lo que está «por encima de la nación», de un rango superior que en virtud de un sistema de jerarquía tiene autoridad sobre el rango subordinado.

En principio, esto es una situación anormal en el Derecho de Gentes, porque éste es un ordenamiento jurídico de coordinación. El orden internacional se construye y conserva sobre situaciones de igualdad de los Estados, colocados en *podiums* de igual nivel jurídico-formal. Las relaciones internacionales no conocen autoridad superior con poderes coercitivos, ni normas que se puedan imponer sin el consentimiento previo del Estado (12). Las soberanías acuden a la formación del ordenamiento internacional en régimen de coordinación, y el mismo concepto de soberanía, como vértice de una pirámide de poderes, ignora todo poder superior, y en atención a su naturaleza y como esencial para su existencia jurídico-política, lo excluye. Precisamente, el Estado se relaciona con los demás Estados en el concierto internacional porque es soberano con total ausencia de autoridad política superior.

Sin embargo, en el orden supranacional se reconocen de algún modo un cierto poder «por encima» del Estado; las entidades nacionales jurídicamente personificadas en la forma de Estados soberanos, aceptan someterse a una entidad superior común. Quiere decirse que la entidad nacional recibe órdenes jurídicamente válidas de una potencia superior y se somete a ellas (13). Luego, el poder supremo del Estado, la soberanía, concurre ante el orden supranacional en situación de subordinación y ocasionando su deterioro.

droit communautaire», *Journal de Droit International*, 1973, núm. 2; MIAJA DE LA MUELA: «La primacía sobre los ordenamientos jurídicos internos del derecho internacional y del derecho comunitario europeo», *R.I.E.*, 1974-3, pág. 987.

(11) Actes su Congrès CECA, Milán-Stressa, 1957, T. II, pág. 398. Cons. también SCHUMACHER: «Aspects linguistiques de l'apparition d'une terminologie européenne», *RMC*, núm. 170, diciembre 1973, página 487.

(12) Con la salvedad, naturalmente, de la existencia de normas de *ius cogens*: Art. 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969.

(13) Cons. Von LINDEINER-WILDAU: «La supranationalité en tant que Principe de Droit», Leyden, Sijthoff, 1970, págs. 39 y ss.

Arbitrariamente se utilizan los términos supranacional y supraestatal pensando, quizá, que lo nacional y lo estatal sean reconducibles. No sólo no lo son, sino que acudir a su homologación abusiva ha servido de justificación a trágicos acontecimientos históricos. A pesar de que la doctrina se haya ocupado tan profusamente del término «supranacionalidad», a los autores de los tratados comunitarios no les pareció que este concepto fuera muy expresivo y suficientemente nítido, ni tan siquiera trascendente (14). El texto alemán del Tratado CECA (art. 9), por ejemplo, al calificar el carácter de los funcionarios comunitarios lo hacía utilizando el término de «überstaatlich» en lugar de «übernational». Resulta curioso comprobar la enorme preocupación que ha suscitado este neologismo, que aparecía mencionado en ese solo lugar y de modo equívoco en las diferentes versiones oficiales y refiriéndose a la cláusula de independencia de los funcionarios, ya tradicional en los tratados constitutivos de organizaciones internacionales. Así, fórmula análoga al artículo 9, apartados 5.º y 6.º del Tratado CECA es el artículo 100 de la Carta de la ONU. Por otra parte, el artículo 9 ha sido derogado por el 19 del Tratado de fusión de 8 de abril de 1965, que crea un Consejo único y una Comisión única y en la nueva redacción de los artículos 10 y siguientes de ese Tratado de fusión ya ni se menciona ese término.

La supranacionalidad no es una categoría excesivamente reciente. Podemos considerar —con las salvedades que veremos en breve— que estuvo latente en la formación de algún Estado europeo. Por ejemplo, el Zollverein o unión aduanera alemana fundada en 1834, cuando los Estados alemanes eran soberanos y sus relaciones se regían por el Derecho Internacional. Las modificaciones de tarifas se hacían mediante acuerdos concluidos por los gobiernos de los Estados (Länder) utilizando la vía diplomática. A partir de la modificación de 1867, el Zollverein fue el núcleo del Estado Alemán, desde el momento en que el Parlamento tuvo poder para tomar decisiones ejecutivas sin la previa ratificación de los Estados miembros y se atribuyeron a la institución federal los poderes vitales, esenciales, y el resto a los Estados federados. También otras organizaciones internacionales del siglo pasado puede decirse que gozaron de un cierto poder efectivo y autónomo; tal fue el caso de la Comisión Central del Rin, o la Comisión Europea del Danubio (1856), o la Comisión Internacional del Azúcar (1902), etc. (15).

SUPRANACIONALIDAD Y SOBERANIA

Para indagar la procedencia del poder supranacional hay que acudir no sólo a las fuentes constitutivas de las tres Comunidades, a los proyectos de Comunidad Política y Comunidad de Defensa, y en general al Derecho Comunitario, pues no es suficiente considerar a lo supranacional como un poder originario, sino que este concepto históricamente apunta a un proceso que en su evolución transformará esta etapa dinámica,

(14) Entre nosotros, MEDINA ORTEGA, de acuerdo con SERENI, admite que la «supranacionalidad» es «una expresión política, de un slogan propagandístico, pero sin la menor trascendencia jurídica»; MEDINA ORTEGA: «La Comunidad Europea y el Derecho Español», en *Estudios de Derecho Internacional Público y Privado*, 1970, pág. 413.

(15) Véase RAPISARDI-MIRABELLI: «Théorie Générale des Unions Internationales», *RCADI*, T. 7, (1925, II), página 37.

llamada supranacional, que «no es más que un estadio político provisional y jurídicamente inconsistente» (16).

Siendo consecuentes con las nociones de base sobre la supranacionalidad, ésta sobrepasaría los límites del poder soberano, el cual se situaría en una relación de subordinación. Ahora bien, el problema estriba en considerar el grado de competencia que necesita el poder soberano para seguir considerándose como tal, ya que el supranacional, para su existencia, necesita de un contenido material, de una esfera de la actividad a desarrollar por ese poder que la soberanía le transfiere. Es decir, es preciso discernir qué necesita la soberanía para conservar su poder último de decisión y determinar qué cantidad de poder, y qué cualidades debe poseer esa transferencia de soberanía para que la supranacionalidad exista.

Buscar límites al poder soberano es empresa delicada al arriesgar su misma existencia, la cual se suele hacer depender de unos caracteres específicos y obligados, tales como su unicidad, su perpetuidad, su permanencia como competencia o aptitud política. Dentro de esta línea clásica se considera a la soberanía como un poder absoluto que no acepta amputaciones ni menguas. La soberanía crea las estructuras, atribuye las competencias y modela su funcionamiento según su propia determinación, sin buscar otro modelo que la medida de sus propias necesidades.

El poder supranacional necesita un campo de actividad estatal para materializar su autoridad y requiere asimismo que los Estados se lo transfieran, cedan, abandonen o lo pierdan, pero el caso es que sectores de la actividad estatal y la competencia sobre ellos se encuentren en el seno del poder supranacional. Para ello, los Estados harían un inventario de sus poderes y competencias, de los rasgos de su esencia misma de Estados, y repartirían unos o compartirían concurrentemente otros con la institución supranacional. Sin embargo, en las Comunidades Europeas, concretamente en su institución supranacional (Comisión) no «concurren» las soberanías comparablemente iguales en lo jurídico. Las soberanías iguales *de iure* concurren coordinadamente en órganos intergubernamentales, que son propios de las organizaciones clásicas internacionales, pero esta situación ni tan siquiera se produce en el Consejo de las Comunidades Europeas, puesto que sus competencias no son concurrentes, sino autónomas, como más adelante veremos.

No se debe confundir la concurrencia de los Estados miembros como Estados soberanos jurídicamente iguales, con el hecho de la creación de un poder comunitario, en el cual y a partir de un momento y de modo progresivo accederían los derechos soberanos de los Estados partícipes, que en sí son diferentes de las soberanías. Si fueran las soberanías, comparablemente iguales, las que concurriesen en el proceso de integración, ahondando en los conceptos de concurrencia y comparación, mediante los cuales pudiéramos pensar que acceden las soberanías nacionales al órgano supranacional, el mismo concepto de la supranacionalidad, y por tanto el de proceso de integración, no tendrían sentido, ya que éstos postulan una desigualdad, unos niveles jerárquicos, unos campos de competencias diferentes, unos objetivos comunes pero desiguales a los intereses nacionales, y requiere una subordinación del orden nacional a la decisión comunitaria. Si eso significa a grosso modo la supranacionalidad, la coordinación es expresión de las

(16) J. FREUND: Prefacio de «El Principio de Supranacionalidad», de F. Rosenstiel, I.E.P., Madrid, 1967, página 17.

soberanías comparables y concurrentes, modo propio del Derecho Internacional. Lo supranacional, contemplado desde la perspectiva comunitaria europea, no se adapta fácilmente a la visión clásica del Derecho Internacional, ni de su eje central el Estado soberano, ni tampoco de esa soberanía rígida e inadaptable, aunque relativa, de la que se predica que es única e ilimitada.

Lo supranacional sólo es aprehensible desde la premisa de la divisibilidad de la soberanía. Es por esta razón —la divisibilidad de la soberanía— por la que el Derecho de la Integración es distinto al Derecho Internacional que reposa sobre la soberanía «una e indivisible». De este modo, observamos la permanencia de la soberanía del Estado partícipe en el interior de sus fronteras y la creación, a partir de esas soberanías localizadas geográficamente en cada uno de los Estados, de unos derechos soberanos que van más allá de lo nacional, con una actividad geográficamente tan amplia como la extensión de todos los Estados miembros y con unos objetivos comunes trazados en el origen del poder supranacional a cuya realización y en la medida de su necesidad se encaminan esos derechos soberanos de que goza el poder comunitario.

No puede haber interferencia —formalmente— entre la soberanía del Estado y los derechos soberanos de la institución comunitaria. El primitivo campo de actividad de esos derechos soberanos se circunscribía a su Estado; ahora, en la institución comunitaria, ese campo de actividad se transforma, pues no sólo se desarrolla en un Estado, sino sobre nueve. Ese objetivo de la soberanía es particular, mientras que los propósitos de los derechos soberanos alojados en el poder supranacional son intereses comunes. A este nivel resulta, pues, bien nítida la diferencia entre lo soberano y lo supranacional.

Vista en el marco de las relaciones de Derecho Internacional, la soberanía, como enseña política y jurídica del poder del Estado, no tolera fragmentaciones ni concesiones y difícilmente se puede repartir entre dos poderes sin perder su entidad, aunque sí son susceptibles de cesión o delegación ciertas competencias, observándose que siempre la potencia estatal, al ver disminuidas sus competencias, deja tras sí un vacío político, no apareciendo un poder que sustituya o trascienda a ambos. Este vacío político se presenta con nitidez en las Comunidades Europeas que «carecen de esta plenitud de poderes que les sería indispensable para ser eficaces (...), más eficaces que los Estados mismos» (17).

La institución supranacional significa la subordinación de la soberanía estatal a los derechos de soberanía fusionados, pues si las soberanías de los Estados miembros acudieran en coordinación ante las Comunidades Europeas, no estaría justificada esa naturaleza supranacional, ya que esta categoría hace referencia a la existencia de un nivel superior e inferior, mientras que la coordinación es expresión de órdenes que se mantienen en un mismo nivel. Así, para el profesor Carrillo Salcedo es fundamental el establecimiento de relaciones de subordinación entre los Estados miembros y la Comunidad (18).

Se suele considerar como provisional al principio de la supranacionalidad por carecer

(17) OPHULS, REUTER, ROSSI, en F. Rosenstiel, *op. cit.*, pág. 118, nota 14.

(18) Precisamente considera que la novedad esencial del Tratado CECA «radica en que se opera una cesión o transferencia de poderes soberanos de los Estados integrantes en favor de la Organización» (CARRILLO SALCEDO: «La recepción del recurso contencioso-administrativo en la CECA», Sevilla, 1958, páginas 3 y 6).

del requisito de permanencia necesario para caracterizar a un proceso calificado como irreversible. La naturaleza dinámica de este proceso se evidencia por el hecho de que ha de servir de guía en esta situación transitoria, que conduciría al paso entre el Estado Nacional y el Estado Federal.

Para un europeísta convencido, Robert Schuman, «la supranacionalidad se sitúa a igual distancia entre, de una parte, el individualismo nacional que considera como intangible la soberanía nacional y no acepta como limitación de esa soberanía más que obligaciones contractuales, ocasionales y revocables y, de otra parte, el federalismo de los Estados que se subordinan a un super-Estado dotado de una soberanía territorial propia. La institución comunitaria no posee las características de un Estado, pero ejerce y detenta ciertos poderes soberanos» (19).

Que el principio de la supranacionalidad es transitorio se basa históricamente en el caso de la unificación alemana. La institución supranacional guió los primeros pasos, que resultaron ser de neta coordinación de soberanías nacionales y de relaciones entre los Estados alemanes regidas por el Derecho Internacional. A partir de 1867 se inició un proceso de arraigamiento o pleno vigor de la institución supranacional al lograr su objetivo: una soberanía nueva, recreada y trascendente. Sin menospreciar el valor de las comparaciones históricas, cada fenómeno y sus circunstancias temporales y espaciales son esencialmente diferentes e irrepetibles y, por tanto, el desenvolvimiento histórico del proceso de integración europeo no tiene por qué ser asimilado al proceso de federalización alemán.

El poder político, la fuerza material, a veces no logra mantener esa igualdad jurídica formal exigida por la trayectoria de la integración, y es probable que la preocupación obsesiva por la igualdad de esa construcción la arruine, ya que esa plena igualdad de las partes contratantes raramente se logra. «La supranacionalidad —dice J. Freund— ambiciona la edificación de un Estado europeo por la vía puramente jurídica de la igualdad de las naciones. Políticamente no tiene sentido, porque el Derecho es por esencia incapaz de sustituir a la voluntad política (...). Hay grandes posibilidades de que la unidad política de Europa no pueda hacerse sobre la base jurídica e igualitaria del principio de la supranacionalidad» (20).

Los ejemplos históricos parecen dar la razón a J. Freund. La ambición de unos Estados, su poderío y prestigio, su pujanza económica o su potencia militar les llevaron a reagrupar mediante su sometimiento a otros Estados, invistiéndose como líderes de la construcción de un nuevo Estado. Así, en Estados Unidos de América, los Estados del Norte lograron la unidad al sojuzgar a los del Sur; en Alemania, el aliento político y económico provenía de la militarista Prusia. Es cierto que en la actual coyuntura de las Comunidades Europeas, sin embargo, es excesivamente presuntuoso y aventurado apuntar hacia un Estado miembro capaz de alzarse con la hegemonía.

SINGULARIDADES DEL PROCESO DE INTEGRACION

En las Comunidades Europeas, a pesar de la cesión de derechos soberanos al órgano supranacional, creemos que los Estados siguen siendo dueños, al menos teóricamente,

(19) R. SCHUMAN, prefacio a «La CECA», de P. Reuter, París, 1953.

(20) J. FREUND, *op. cit.*, pág. 17.

de las incidencias últimas de sus compromisos. Es decir, en último término ellos pueden adoptar un acuerdo y sentirse obligados o no; llegado el caso de un radical antagonismo entre la Comunidad Europea y el Estado, éste podría no cumplir ni hacer cumplir por sus ciudadanos un reglamento o ley comunitaria o desentenderse de preceptos de los Tratados sin previa autorización de la Comisión o seguir una práctica abiertamente en contra de la normativa general o, incluso, romper con el tabú de la irreversibilidad de la Comunidad —aunque difícilmente, dado el alto grado de intereses económicos creados—. La Comisión no tendría fuerza material y, desde luego, ningún Estado provocaría interferencias en los asuntos del supuesto Estado disidente con el fin de imponerle una obligación, so pena de causar un conflicto bélico o comercial.

Esto prueba que las Comunidades no son un Estado soberano, sino que detentan derechos soberanos cedidos por los Estados miembros y que nada podrían hacer ante esas situaciones límite o excepcionales que se desvinculan del orden jurídico en general. La Europa Comunitaria no posee ese poder político comparable al del Estado, es decir, no se complementa aún la conjunción histórica de soberanía política y soberanía jurídica. La institución comunitaria no encarna el poder soberano del Estado, sino que aúna unos derechos soberanos que se traducen en unas competencias materiales (las que los Tratados otorgan a la institución supranacional, en inferior medida y cualidad que las atribuciones del Estado, que tiene la plenitud de competencia) y unas competencias funcionales que «se encuentran en unas disposiciones caracterizadas por una interacción a todos los niveles entre los poderes ejercidos por las instituciones comunes y los poderes retenidos por los Estados miembros» (21).

Estos derechos ejercidos por la Comunidad son esencialmente distintos de la soberanía que está en la cumbre de cada Estado, al igual que el objeto de los derechos de soberanía cedidos varía esencialmente (22) al ubicarse en la institución supranacional. Así, situando y valorando autónomamente la institución supranacional, la jurisprudencia comunitaria ha señalado que «constituyendo una comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y, más particularmente, de poderes reales surgidos de una limitación de competencias o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado, en unos ámbitos restringidos, sus derechos soberanos y creado así un cuerpo de derechos aplicable a sus nacionales y a ellos mismos (...). La transferencia operada por los Estados de su orden jurídico interno en beneficio del orden jurídico comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, entraña, pues, una limitación definitiva de sus derechos soberanos contra la cual no podría prevalecer un acto unilateral, incompatible con la noción de Comunidad» (23).

En ocasiones estas coordenadas, es decir, soberanía del Estado y derechos soberanos del órgano supranacional, pueden parecer difusas ante la consideración de que

(21) P. PESCATORE: «Le Droit de l'intégration», Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Sijthoff-Leyde, Genève, 1973, pág. 32.

(22) Así, la siguiente sentencia dice que «...el orden jurídico comunitario prevé para las instituciones puestas en la cumbre de la Comunidad competencias nuevas de las que no disponían los Estados miembros...». Sentencia del Tribunal Civil y Penal de Milán, de 24 de junio de 1964, en el «Repertoire de la Jurisprudence relative aux Traités instituant les Communautés», de Eversen et Sperl, 1964, núm. 1.532.

(23) TJCE, aff. 6-64, de 15-7-64 (Costa-ENEL), Rec. 1964, pág. 1159.

sólo existe en el proceso europeo la «Internacionalización» de una actividad, poniéndose como ejemplo la CECA, la Comisión Internacional del Azúcar o la Unión Postal Universal. De hecho, son algunas de las competencias de un Estado las que son puestas bajo la gestión común del órgano comunitario que, en orden a su eficacia, requiere cierto poder, consentido previamente por los Estados integrantes. La institución supranacional nacería de una delegación de esas funciones técnicas, administrativas y económicas, en unos ámbitos limitados, de modo que como en el caso CECA, ha parecido, quizá extremadamente, a algún autor que «el derecho de la Comunidad no es un derecho particular, ni derecho internacional, sino que se trata más bien de un derecho público administrativo y económico que reemplazará en materia de carbón y acero al derecho nacional» (24). También se ha dicho que a esos objetivos de delegación funcional respondería la CECA como «Comunidad administrativa (Verwaltungsgemeinschaft) recogida en gran parte del Derecho Internacional» (25).

En alguna medida, emparentado con esta orientación, hay que considerar entre nosotros al profesor Iglesias Buigues cuando afirma que «la supranacionalidad es de vocación administrativa» ya que por «esa atribución de competencias se establece un poder administrativo superior, supranacional, provisto de una función indiscutida en Derecho Administrativo interno: la potestad reglamentaria o facultad ordenadora de la Administración» (26).

También dentro de esta visión resulta muy sugestiva la apreciación de Virally, quien señala que se trata de «un proceso original de unificación del derecho interno de los Estados miembros de la Comunidad, más que ante un nuevo avatar del Derecho Internacional, que también aparece superado en este terreno» (27).

Por tanto, no deben asimilarse las organizaciones internacionales a las organizaciones de integración que poseen características singulares. Ello nos obligaría a calificar de igual modo a otros órganos u organismos de cooperación técnica que facilitan la eficacia y ayuda para la solución de los problemas estatales, sin que por esa delegación la potencia estatal se desvirtúe ni esos organismos queden dotados de un poder superior.

Tal es el caso de ciertas organizaciones y órganos interestatales dotados de fuertes poderes en la esfera de su actividad, con unos medios jurídicos de coerción que en algún caso alcanzaron a empresas, individuos y Estados, como ocurrió en la Comisión General del Rhin, la Oficina Internacional de Pesas y Medidas (1875), la Comisión Internacional de Navegación Aérea (hoy transformada en OACI), la Unión Postal Universal (1874), la Comisión Europea del Danubio (1856), la Comisión Internacional del Azúcar (1902), etc., y otras instituciones especializadas de la ONU (28).

(24) SCHLOCHAUER: «Der überationale charakter der EGKS», JZ, 1951, pág. 210.

(25) JERUSALEM: «Das Recht der Montanunion», 1954, pág. 12.

(26) IGLESIAS BUIGUES, J. L.: «La noción de supranacionalidad en las Comunidades Europeas», R.I.E., 1974-1, pág. 115.

(27) VIRALLY, M.: «Le Droit International en question», Archives de Philosophie de Droit, 1963, pág. 151. Entre la doctrina española, el profesor PUENTE EGIDO habla, precisamente, de la necesidad de un mínimo de armonía jurídico-política entre los Estados miembros de la Comunidad (PUENTE EGIDO, J.: «Algunas consideraciones en torno al principio de armonía institucional en las organizaciones europeas con especial referencia al Derecho Español», Homenaje Luna, 1968 y R.E.D.I., vol. XXI, núm. 3, julio-septiembre de 1968, página 411.)

(28) Cons. J. HOSTIE: «Le Statut International du Rhin», RCADI, 1929, 28, pág. 109; J. SCHENKMAN: «International civil aviation organisation», Genève, Droz, 1955; A. BOISSON: «L'U.P.U. et l'évolution de sa

Comportando estos organismos internacionales unos servicios públicos, necesitaban para aligerar dicha gestión un refuerzo institucional, y como tal unas competencias, unos medios jurídicos para ejercerlas, un objeto sobre el que recaiga su acción normativa y su control, y otorgamiento de cierta validez a los actos que de ella emanen. Este fue el caso de la extinguida Comisión Internacional de Navegación Aérea, cuyos acuerdos eran obligatorios sin que la instancia estatal emitiese su consentimiento previo.

LOS DERECHOS SOBERANOS DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

Nuestro propósito es aislar la organización supranacional tanto del Estado Federal y Estado Nacional como de la organización internacional clásica. El Estado Nacional sigue siendo soberano a pesar de la transferencia de soberanía; es observable que la soberanía cualificada por la iniciativa del poder y reserva de autoridad suprema, como última instancia de decisión, pervive en el Estado. Las siguientes sentencias pertenecientes a tribunales nacionales de dos Estados miembros clarifican la posición de la Comunidad como algo diferente al Estado Federal, como un conjunto soberano diferente del Estado al que no sustituye y que, desde luego, no pueden ser comparados, ni esencial ni externamente, con las organizaciones internacionales conocidas. La relación de estos dos pronunciamientos judiciales nos sirven de base para determinar, de un lado, la existencia de un Derecho de Integración y, de otro, que la integración europea no se atiene a los tipos consagrados del Derecho Internacional.

Los reglamentos del Consejo y Comisión de la CEE —dice la primera de dichas sentencias (29)— «son actos de un poder público supranacional particular, creado por el Tratado y netamente distinto del poder público de los Estados miembros. Las instituciones de la CEE ejercen derechos soberanos a los que han renunciado los Estados miembros en favor de la Comunidad que han fundado. Esta Comunidad no es un Estado, no es tampoco un Estado Federal (...). Por este hecho (transferencia de derechos soberanos), ha nacido un nuevo poder público que es autónomo e independiente respecto al poder público de los Estados miembros individuales; sus actos no tienen desde entonces necesidad de ser confirmados por los Estados miembros y no pueden ser abrogados por éstos».

En la segunda de las sentencias se dice que «en virtud de los Tratados que instituyen las Comunidades Europeas, éstas han sido creadas como entidades soberanas y autónomas, investidas de poderes propios en materia legislativa, ejecutiva y judicial, enteramente autónomas y distintas de los poderes correspondientes a los Estados miembros.

structure», *AFDI*, 1959, pág. 591; G. A. COODING: «The U.P.U.», New York, U. Press, 1964; H. BOKORSZEGO: «La Convention de Belgrade et le régime du Danube», *AFDI*, 1962, pág. 192; S. GOROVE: «Law and politics of the Danube», Den Haag, Hijhoff, 1964; POLITIS: «L'organisation de l'Union Internationale des Sucres», *Rev. de Science et de Législation Financières*, 1904, pág. 15.

(29) Ordenanza del Tribunal Constitucional Alemán, de 18 de octubre de 1967, «Repertoire de la Jurisprudence...», *op. cit.*, 1967, núm. 2.736.

Se trata de un poder («potere de imperio») que no reemplaza la expresión de la soberanía estatal delegada a las Comunidades por los Estados miembros...» (30).

Resulta, pues, que la institución supranacional (la Comisión) ejerce unas competencias en ámbitos que han dejado de ser de la competencia del Estado para convertirse en competencias orientadas a la realización de los objetivos comunes a los nueve Estados. Esas competencias le son reconocidas para cada caso por los Tratados. En palabras de Constantinesco, se trataría de «buscar cuáles son las competencias reales al nivel comunitario en relación con las que los Estados poseen en un mismo ámbito material» (31).

Teniendo en cuenta la rigidez y casuística de los sectores previstos y regulados por los Tratados cabe preguntarse si la Comisión no gozaría de cierta flexibilidad en el momento de ejercer otras competencias diferentes de las que expresamente le han sido reconocidas. Quizá pueda encontrarse una solución a la cuestión planteada en el Tratado CEE (32). En efecto, cuando dicho Tratado no prevé poderes concretos de acción y en vistas a la realización en el funcionamiento del mercado común de uno de los fines de la Comunidad, el Consejo puede adoptar, por unanimidad, las medidas adecuadas, previa proposición de la Comisión y consulta de la Asamblea.

Vemos, en efecto, que los órganos comunitarios gozan de un poder residual para aquellos casos en que no se hayan previsto las competencias necesarias. Así, en la CECA, la Alta Autoridad (hoy Comisión) «goza de una cierta autonomía en vistas a determinar las medidas de ejecución que requiera la realización de los objetivos apuntados por el Tratado» (33). A su vez, y por el hecho de que los Estados se han propuesto unos objetivos comunes (34), los mismos gozan de unas competencias que Percatore (35) considera residuales al servicio de la Comunidad en virtud de los artículos 5 CEE y 192 CEEA, que se expresan en idénticos términos: «Los Estados miembros tomarán todas las medidas generales o particulares propias a asegurar la ejecución de las obligaciones resultantes del presente Tratado o de actos de las instituciones de la Comunidad.» Serían residuales, porque respecto de los ámbitos de la política comunitaria son los órganos comunitarios los competentes para regular todos los problemas, mientras que los Estados coadyuvarían, además de la aplicación que le es encargada, adoptando las medidas necesarias o bien absteniéndose de adoptar las que impidan el cumplimiento de los objetivos comunitarios. Es decir, cuando los Estados integrantes se han comprometido a cumplir las obligaciones de los Tratados lo han hecho ateniéndose a una doble vertiente: positivamente, ejecutando todos los preceptos comunitarios;

[30] Sentencia del Tribunal Civil y Penal de Milán, de 24 de junio y 28 de julio de 1964, «Repertoire de Jurisprudence...», *op. cit.*, 1967, núm. 2.736.

[31] «En efecto, las Comunidades son, frente a los Estados, entidades dotadas de una cierta autonomía, como toda organización Internacional frente a los Estados miembros. ... El examen de las disposiciones materiales permitiría determinar el grado de autonomía si se examinase, en cada caso, las competencias que poseen las Comunidades Europeas y las que pertenecen a los Estados. Porque la autonomía de las Comunidades Europeas no es otra cosa que su situación frente a los Estados miembros»; CONSTANTINESCO, V., *op. cit.*, págs. 65-67. En este mismo autor y obra pueden consultarse las nociones de competencia y poder, págs. 68-86.

[32] TCEE, Art. 235.

[33] TJCE, arrêt «Fédération Charbonnière de Belgique», de 29-11-56, aff. 8-55, Rec. II, págs. 304.

[34] TCECA, Arts. 1, 2 y 3; TCEE, Arts. 2 y 3; TCEEA, Arts. 1 y 2.

[35] PESCATORE, P., *op. cit.*, pág. 41.

negativamente, «absteniéndose de toda medida suceptible de poner en peligro la realización de los objetivos» (36).

En esa línea hay que considerar la interpretación realizada por el Tribunal Comunitario, en asuntos relacionados con la CECA, cuando invocaba el «principio del efecto útil» (37). También Pescatore señala que «si los Estados han querido darse unos objetivos comunes, esta voluntad debe operar, también, en consecuencia respecto a los medios de realización» (38).

Esencialmente el principio de la supranacionalidad es un principio de derecho (39) y por ello el proceso de integración es para Hallstein (40) un fenómeno del Derecho en un triple aspecto: es una creación del Derecho, una fuente jurídica y es un ordenamiento jurídico. Es decir, es un ordenamiento jurídico, pues es un sistema cerrado de preceptos jurídicos cuyos fundamentos han sido creados por el propio Tratado y los actos de los órganos comunitarios. No se limita a ofrecer las normas mismas para el buen funcionamiento del mercado común, sino que garantiza, como cualquier orden jurídico interno, la legalidad de la actuación de los órganos y la protección jurídica de quienes se acojan a sus normas. Este orden jurídico incide directamente sobre los individuos otorgándoles derechos e imponiéndoles obligaciones de modo que aquéllos habrán de acatar órdenes jurídicos de distintas gradaciones (41).

Constituyendo fundamentalmente la Comunidad Europea, un sujeto nuevo y autónomo de poder soberano (aunque limitado material y funcionalmente), el principal problema que origina el proceso jurídico de la supranacionalidad es el de las relaciones de las soberanías más que los problemas derivados del reparto de competencias. Si en la base el proceso europeo es un proceso eminentemente jurídico, en su proyección es un proceso político de interacción de distintas voluntades políticas: la voluntad particular del Estado y la voluntad común de la Comunidad.

Nos desconectaríamos de la observación de las implicaciones, en general, de este fenómeno si no acudiésemos a la esfera política en que se desenvuelve este conflicto de soberanías declinantes o en crisis. Acertadamente Rosenstiel cree que «la aparición de la institución supranacional es el símbolo de la pérdida, y no del abandono, por el poder estatal de su soberanía política sobre un número creciente de dominios» (42).

También según la opinión de este autor, la Europa de las Comunidades sería un

(36) TCECA, Art. 86; TCEE, Art. 5, pág. 2; TCEEA, Art. 192.

(37) TJCE, de 29-11-56, aff. 8-55, Rec. II, págs. 304 y ss.; TJCE, de 15-7-60, aff. 20 y 25-59, République Italienne et Royaume des Pays-Bas, c. Haute Autorité, Rec. VI, págs. 686 y ss. y págs. 755 y ss.; TJCE, arrêt République Italienne et Royaume des Pays-Bas, c. Haute Autorité, aff. 9 y 11-61, Rec. VIII, págs. 447 y ss. y nota de la pág. 459.

(38) PESCATORE, P., *op. cit.*, pág. 43.

(39) Von LINDEINER-WILDAU: «La supranationalité en tant que principe de Droit», Leyden, Sijhoff, 1970.

(40) HALSTEIN: «La Europa inacabada», Barcelona, Plaza-Janés, 1971, págs. 39 y ss.

(41) Para constatar la existencia de un auténtico ordenamiento jurídico pueden consultarse, entre muchos, los siguientes trabajos: CATALANO, N.: «Manuale di diritto della Comunità Europea», Giuffré, Milán, 1965; Van der MEERSCH y WALBROECK: «Droit des Communautés Européennes», Les Nouvelles, Larcier, Bruxelles, 1969; CAMPBELL, A.: «Common Market Law», Longmans, Oceana, London-New York, 1969; IPSEN, H. P.: «Europäisches Gemeinschaftsrecht», Tübingen, 1972; MEDINA ORTEGA: «La Comunidad Europea y sus principios constitucionales», Tecnos, Madrid, 1974, págs. 105-211; IGLESIAS BUIGUES, J. L.: «La nature juridique du droit communautaire», *CahDrEur*, 1968, núm. 5, pág. 501; RODRIGUEZ IGLESIAS, G. C.: «El Ordenamiento Jurídico de las Comunidades Europeas: caracteres generales y elementos constitutivos», *RIE*, 1974, pág. 597.

(42) ROSENSTIEL, *op. cit.*, págs. 77 y ss.

satélite del Estado, de quien recibiría su savia, pero al que prestaría un servicio compensándole al complementar las tareas administrativas de los nueve Estados miembros. En alguna medida, relativamente próximo a esta posición, Sidjansky considera que «los órdenes comunitarios (...) benefician de una amplia autonomía interna en el cuadro de un conjunto de competencias y de instituciones, estableciendo un circuito jurídico cuasicompleto. (...) las acciones comunes tienden más a completar la acción de los Estados miembros que a sustituirlos» (43).

Actitudes diferentes mantienen Pescatore y la jurisprudencia. Para Pescatore (44) no se puede considerar que la soberanía que abandonan los Estados la reencuentran en el Consejo, pues la soberanía nacional, caracterizada por la libertad de disposición unilateral, no encuentra cauce, ya que los problemas abordados son problemas comunes y resueltos en un proceso colectivo de decisión, y observando las reglas de juego con participación de la Comisión y el control judicial.

Para la jurisprudencia «no se reemplaza la expresión de la soberanía estatal (...) (porque) ... además de las atribuciones de competencias pertenecientes con anterioridad a los Estados, el orden jurídico comunitario (...) prevé para las instituciones puestas en la cumbre de las Comunidades unas competencias nuevas de las que no disponían los Estados miembros» (45).

¿Qué carácter tendrían esas competencias delegadas al órgano supranacional? ¿Cómo se relacionaría el poder supranacional con el poder soberano del Estado? Si la institución supranacional es un orden jurídico de superposición normativa, que desarrolla competencias federales sin gozar de poder, en caso de eventual disidencia, el orden federal primaría sobre el nacional; si se enfrentan la norma jurídica supranacional y la nacional, ésta se encontraría en un orden de subordinación; las obligaciones que en virtud de la norma supranacional pudiera imponer la Comisión a los Estados serían válidas, incluso contra su voluntad. Es significativo observar que aunque la Alta Autoridad de la CECA está provista de fuertes poderes conminatorios, siempre ha buscado en el Consejo de Ministros cierto asentimiento antes de obrar, a pesar de estar autorizada a actuar con exclusividad en muchas ocasiones (46).

Hallstein (47) hace un resumen de la preferencia del Derecho Comunitario en base a la doctrina del Tribunal de las Comunidades. Según dicha doctrina, «los Estados transfieren definitivamente ciertas prerrogativas a la colectividad creada por ellos mismos. Y no podrán retractarse unilateralmente adoptando medidas incompatibles con el concepto de Comunidad». Además, es principio fundamental del Tratado que ningún Estado miembro altere la naturaleza del Derecho Comunitario, cuya vigencia debe ser uniforme y absoluta en toda el área de la Comunidad. Luego, «el Derecho Comunitario establecido

(43) SIDJANSKY: «L'originalité des Communautés Européennes», *RGDIP*, enero-marzo, 1961, pág. 18.

(44) PESCATORE, P., *op. cit.*, pág. 33.

(45) Sentencia del Tribunal Civil y Penal de Milán, de 28-7-64, «Repertoire de la jurisprudence...», *op. cit.*, 1964, núm. 1.532. Italo TELCHINI («Il Consiglio nelle Comunità europee», Milano, Giuffrè, 1965, págs. 39 y ss.) ofrece una crítica de los argumentos tendentes a negar la existencia del ordenamiento comunitario autónomo.

(46) Véase HOUBEN: «Los Consejos de Ministros de las Comunidades Europeas», *IEP*, Madrid, 1969, página 59. Se ha dado el caso de que la Alta Autoridad ha requerido el acuerdo unánime del Consejo de Ministros en resoluciones que no lo exigían, siendo impugnada esa petición por la Asamblea Parlamentaria, ya que se consideró como una «interpretación prudente» (A. C., Débats, 26-27 juin 1957).

(47) HALSTEIN, W., *op. cit.*, pág. 43.

por la asignación de jurisdicciones tiene prioridad sobre cualquier derecho contradictorio de los Estados miembros. No solamente supera en efectividad al antiguo Derecho nacional, sino que también implica una acción bloqueadora ante futuras contingencias».

Es decir, el Estado puede ser puesto en minoría y someterse a la voluntad de otros Estados, siempre que éstos estén dispuestos a someterse en la misma medida en las otras ocasiones. La constitución francesa (48) muestra perfectamente el alcance de esta cláusula de reciprocidad. Esa reciprocidad constituye un paréntesis que se llena lenta, parcial, pero progresivamente, de esos poderes abstractos a los que llamamos competencias delegadas por los Estados y que refuerza las posibilidades normativas de la institución supranacional, es decir, de aquello de lo que el Estado está dispuesto a desprenderse, o más bien de lo que ya no puede retener de esa soberanía.

Aunque somos conscientes de su decadencia, el Estado es el único poder a quien se le sigue atribuyendo la soberanía, equilibrados sus aspectos político y jurídico. En este sentido suscribimos las palabras del profesor Medina Ortega, quien observa que «la crisis que plantea hoy el Estado nacional no es, en realidad, una crisis de subsistencia, pues existen todavía poderosos factores culturales y emocionales que justifican la existencia de entidades territoriales con escasos medios de defensa y parvos recursos económicos. Se trata de una crisis funcional y relativa» (49).

Esa conjunción de lo político y de lo jurídico se explica, según el profesor Carrillo Salcedo, porque «la noción de soberanía presenta siempre una doble dimensión política y jurídica, ambas irreductibles. Ninguna construcción jurídica debe prescindir del aspecto político de la soberanía...» (50). En el Estado nacional, el ingrediente político de la soberanía tiende a predominar, pues lo político es anterior a lo jurídico. Lo jurídico tiene por misión introducir en lo político un espíritu de limitación, de determinación, de contrapoder; además, lo jurídico es una consecuencia histórica de lo político.

En el seno de la Comunidad Europea la soberanía surgida no tiene el mismo carácter que la soberanía nacional del Estado. Esos derechos soberanos no son comparables, ni tienen por qué serlo, a la soberanía del Estado, pues esencialmente se diferencian en la inexistencia de esa dialéctica entre lo político y lo jurídico, ya que la institución supranacional sólo se alimenta de algo de «soberanía jurídica», sin absorber la soberanía o voluntad política; en definitiva, careciendo de la «plenitud de poderes».

Quizá la medida del problema europeo surge de la aceptación como declinante o en crisis funcional a la soberanía del Estado, en la que la conjunción inicial de lo político y lo jurídico se va difuminando, hasta perder de vista al concepto jurídico y, por otro lado, de la consideración de una soberanía jurídica sin contrapeso político en las Comunidades. Este es el paréntesis que se abre en la soberanía. Cuando el conflicto

(48) Constitución francesa de 28 de septiembre de 1958, artículo 55.

(49) Añade que «la crisis del Estado es relativa en cuanto que el Estado de mediana y pequeña extensión se ve obligado a competir, militar y económicamente, con las superpotencias. Esta relativización de los recursos del Estado le hace disfuncional, tanto desde una perspectiva político-internacional como en cuanto al cumplimiento de los fines económicos que hoy asignamos al Estado. La relativización y disfuncionalidad del Estado ... se compensa con su adscripción a la política de bloques»; MEDINA ORTEGA: «La Comunidad...», *op. cit.*, págs. 33-34.

(50) CARRILLO SALCEDO, J. A.: «Soberanía del Estado y Derecho Internacional», Tecnos, Madrid, 1976, segunda edición, pág. 80.

finalice, cuando mejor se caracterice, podremos convencernos de lo que pudo ser esta soberanía sin dimensión política.

LA COMUNIDAD FUNCIONAL

El principio de la supranacionalidad ha sido el instrumento jurídico ideado para ir poniendo las señales necesarias para conducir a Europa por el camino de la integración. Los indicadores del camino son funciones técnicas, económicas y administrativas, aunque las causas últimas de la puesta en marcha del proceso sean políticas: desterrar todo temor de desequilibrio del sistema político y económico occidental. De ahí que, además de ser considerada la Comunidad Europea como una comunidad funcional, nos hayamos acostumbrado a la calificación de este proceso como de federalización funcional (51).

Si en este área geográfica de Europa los Estados retienen las competencias que aún no han transferido, es evidente que la supranacionalidad de estas comunidades funcionales se refiere solamente a cada uno de esos sectores que las integran. Conociendo esa limitación, nunca podremos considerar su identidad respecto del Estado.

Por ello estamos obligados a reflexionar sobre las ideas del profesor Garzón Clariana de que la integración supranacional «implica, además, la necesidad de distinguir conceptualmente esa integración de la cooperación internacional e incluso de esa otra figura que sería la autoridad internacional». Debido a las audaces y estrechas relaciones que las Comunidades inauguran, las relaciones entre los Estados miembros en este nuevo ente jurídico parece que se alejan del concepto de cooperación internacional para identificarse con el de integración. No queremos contraponer cooperación a integración, pero tenemos la convicción de que se trata de un proceso de integración, diferente a los procesos conocidos de cooperación. Tampoco hay una distinción rígida como señala el profesor Garzón Clariana, «porque en la práctica la cooperación es inseparable de las autoridades inter y supranacionales, de las que constituyen soporte necesario» (52).

Los medios legales de que disponen los órganos comunitarios son claramente coercitivos, recordando y confundiéndose con el monopolio de poder y coerción del Estado; los mecanismos técnicos para alcanzar los objetivos son coherentes y muy eficaces. Este «algo más» de la fase actual de las relaciones internacionales, que cualquiera puede constatar, es lo que designa la Comunidad funcional. Este «algo más» significa para Héraud que «las Comunidades son como lo doméstico común de los seis Estados...» (53).

En una federación funcional, los órganos tienen sus atribuciones restringidas y determinadas con detalle. En este Estado funcional («partieller Wirtschaftstaat» en la terminología de Schlochauer) (54), la función se refiere no a toda la esfera de actividad,

(51) Sobre este término y su contenido político, véase TIERNO GALVAN: «Federalismo y funcionalismo europeo», *Revista de la Facultad de Derecho*, núms. 80-83, 1953, Publicaciones de la Universidad de Oviedo, página 42.

(52) GARZON CLARIANA, G.: «Sobre la noción de cooperación en el Derecho Internacional», *REDI*, 1976-1, pág. 59.

(53) HERAUD, G.: «Marché Commun, Institutions Communes», pág. 323.

(54) Término utilizado por SCHLOCHAUER en «Der über nationale Charakter der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl», *JZ*, 1951, pág. 290.

sino a aspectos parciales; luego, la función que se cede por el Estado entraña una cesión parcial a ese orden jurídico que se superpone al Estado en un sistema de «prioridades de acción» respecto a esa competencia objeto de cesión, pero que no lleva a requerir una «prioridad de poder» en el orden comunitario. Resultaría que un orden jurídico de superposición, que no está institucionalizado —dice el ya citado Heraud—, desarrolla competencias federales sin poseer poderes federales. Para el mismo autor, competencia sería sinónimo de poder abstracto, y estas competencias, situadas en este contexto supranacional, no tendrían otro significado que el que aporta el federalismo normativo: el de función (55).

El tipo de reparto de competencias en las Comunidades es diferente al del Estado Federal; más que material es funcional, constatándose una concentración de poderes comunitarios en el nivel de la adopción de decisiones políticas y de la legislación común, y una descentralización en el nivel de la puesta en marcha y de la ejecución (56). Por tanto, la Comunidad está limitada en sus métodos de acción en este último nivel en el que los Estados encontrarían sus competencias y nada escaparía, a fin de cuentas, a su dominio. De otro modo, los Estados —en el Consejo— retienen una competencia conjunta que deben ejercer en el respeto de los imperativos políticos y legislativos emanados del nivel comunitario.

En ese nivel comunitario donde emana la decisión se origina una interacción singular de poderes autónomos distintos, que han sido objeto de una distribución de competencias. Por eso la comunidad supranacional, «aunque teniendo ciertos rasgos del Estado federal, no podría ser totalmente asimilada a una categoría jurídica preexistente y constituye una Unión de Estados *sui generis*» (57). Del mismo modo, es erróneo considerar, como ya hemos dicho, que institución supranacional y poder estatal son poderes concurrentes que pudieran estar en pugna. Sin embargo, Reuter parece decidirse por la existencia de unas competencias concurrentes. En efecto, piensa el citado autor que «en caso de duda, es más conforme a los principios generales de interpretación de tratados concluir por la solución de las competencias concurrentes, porque las limitaciones de soberanía deben interpretarse restrictivamente» (58).

Para algún Tribunal nacional no ofrece dudas la no concurrencia de las competencias de ambos poderes, ya que «por la conclusión del Tratado CEE, los Estados fundadores han creado un sujeto nuevo y autónomo de poder soberano en un ámbito limitado de competencia» (59). Y un ejemplo es el de los acuerdos mixtos (art. 102 CEEA y 228 CEE), en los que intervienen la Comunidad en lo que se refiere a sus competencias previstas por el Tratado y, también, los Estados miembros en virtud de aquellas otras competencias que aún retengan.

(55) HERAUD, G.: «La Communauté européenne de Défense dans ses relations avec l'Alliance Atlantique et la 'Federalization fonctionnelle' du continent», *Rev. Dr. Pub.*, et de la Sc. Pol., 1952, págs. 980-1011; «Nature juridique de la Communauté européenne», *Ibidem*, 1953, pág. 581.

(56) PESCATORE, P., *op. cit.*, págs. 45 y ss.

(57) Introducción a «La CECA», obra realizada por un grupo de estudios del Instituto de Relaciones Internacionales, Bruselas, 1953, pág. 2; ROLIN, H., que escribe el Prefacio, dice que se ha resistido la tentación de querer situar, por todos los medios, a la CECA y a sus órganos en categorías jurídicas conocidas.

(58) REUTER, P.: «La CECA», 1953, París, apartado 99.

(59) Sentencia del Bundesfinanzhof, de 10-7-68, «Repertoire de la jurisprudence...», *op. cit.*, 1969, número 3.080.

El carácter que esencialmente hay que detectar en la Comunidad funcional es la existencia de unos poderes superpuestos cuyas decisiones afectan a los Estados y de una voluntad normativa autónoma que debe expresar un poder distinto al del Estado en vistas a la realización de unos objetivos superiores y distintos a los del Estado. Para fundamentar los caracteres de esa Comunidad funcional y autónoma tenemos en cuenta que:

— En primer lugar, las Comunidades no tienen el poder material absoluto, sino sólo una relativa amplitud de competencias a cuyo servicio se encuentran unos instrumentos jurídicos suficientemente eficaces para decidir la legislación común a las funciones encomendadas; es decir, sería una comunidad de medios —una comunidad de objetivos técnicos—, pero que no se desentiende de su finalidad política. Los artículos 2 y 3 CEE son bien ilustrativos de que la realización de esos objetivos sólo puede obedecer a decisiones políticas, y es acertado considerar que «las premisas sobre las que la descripción funcional reposa son de naturaleza política» y que, en definitiva, «los elementos jurídicos de la Comunidad sirven para ilustrar un camino político» (60).

Aunque con frecuencia nos parezca que la integración europea se desvanece cada día, a pesar de que la actual fase nos confunda, es evidente que los movimientos europeístas tuvieron origen en una idea y finalidad política, si bien cimentadas éstas sobre bases jurídico-económicas. El mismo hecho de que escapen al poder nacional sectores tan importantes de la vida de una nación como la agricultura, el comercio exterior y otros; el hecho de que se haga cumplir una legislación sobre la concurrencia y que se reglamenten minuciosamente otros sectores de la vida económica, nos inclina a pensar que el modelo supranacional europeo ha supuesto el reconocimiento de un conjunto de intereses comunes. Por ello resulta difícil aceptar la postura negativa y maximalista que sostiene Rosenstiel al excluir a la Comunidad de la órbita supranacional por no fijarse unos objetivos políticos determinados, y la asimila a otras organizaciones pretéritas calificadas como «organizaciones de solidaridad técnica» (61).

— En segundo lugar, acerca de si la voluntad comunitaria expresa una voluntad diferente, diremos que aquella comunitaria se determina en términos independientes a los de la voluntad del orden inferior (el Estado), que tiene la obligación de la puesta en marcha y ejecución del acuerdo comunitario. Es decir, la actividad de la organización supranacional incide sobre los Estados miembros que, como destinatarios, renuncian a hacer depender de su propio consentimiento la ejecución de la voluntad de la Comunidad. En estas situaciones los Estados se encontrarían en un orden de subordinación. Teniendo esto en consideración, puede plantearse cierta incompatibilidad entre la soberanía propia del Estado y la superioridad que ejerce la organización supranacional; si bien Hèraud considera que no existe contradicción jurídica en el hecho de que las actividades técnicas sean ejercidas por órganos supranacionales, mientras que la impulsión política continúe dependiendo de un colegio de Estados, el Consejo de Ministros. Sin embargo, él mismo considera incompatible «la atribución a la (frustrada) C.E.D. de competencias técnicas (militares) con el mantenimiento por los Estados de competencias políticas, porque la soberanía política se hace a base de poder material» (62).

(60) CONSTANTINESCO, V., *op. cit.*, pág. 63.

(61) ROSENSTIEL, *op. cit.*, pág. 63.

(62) HERAUD, G.: «Nature juridique...», *op. cit.*, pág. 581.

El proceso de federalización es de competencias y en este carácter funcional reside su diferenciación del clásico, que «implica una cierta concepción del poder controlado por poderes múltiples. Postula una concepción positiva del poder político y de la disciplina que impone» (63).

En la Comunidad se ha logrado una subordinación normativa, pero no una subordinación de poder, ya que la subordinación de las soberanías es subordinación a la voluntad de un órgano sin potencia...; ... superior al Estado en la jerarquía normativa, la supranacionalidad, en la jerarquía de poder, le permanece sujeto» (64). En el orden normativo, el Estado obedece las decisiones de esa voluntad autónoma, pero la sumisión de las Comunidades funcionales es relativa a ámbitos bien delimitados, sin hacer referencia a competencias propiamente políticas. De entre éstas, el criterio más orientador puede ser el de la carencia por parte del órgano europeo de la competencia de darse sus propias competencias (Kompetenz-Kompetenz). Sólo el Estado, poder originario, puede darse a sí mismo las competencias y puede revisar su constitución. Así lo expresaba Héraud para la Comunidad Política fracasada, y que hoy, dado el cantonamiento funcional existente, se puede extender a las Comunidades Europeas que «se encuentran privadas de una competencia estatal capital: la competencia constituyente, es decir, el poder de modificar por sí mismas, con toda independencia, una vez creadas, su propio estatuto» (65).

CONCLUSIONES

Jurídicamente, Europa ha emprendido un proceso exigido por circunstancias históricas y facilitado por un pasado común a los pueblos europeos. El proceso europeo de integración tiene un evidente armazón jurídico y un desarrollo, también, por la vía del Derecho. La exteriorización jurídica de este proceso ha cobrado tal importancia que el Derecho Nacional e Internacional han sufrido conmociones de gran alcance.

Cuando los Estados consienten el surgimiento de una autoridad distinta y autónoma respecto de sí mismos, capaz de imponer su voluntad a través de normas jurídicas, implica el reconocimiento del deterioro o crisis del dogma de la soberanía, eje estructural de toda organización política institucionalizada jurídicamente en la forma de Estado. La exigencia de la integridad de la potencia material del Estado ya no es un predicado de la realidad actual del Estado.

Para encuadrar mejor estas variadas transformaciones que afectan a la vida jurídico-política de los Estados se ha adoptado un nuevo término: la supranacionalidad. Sin crear mayores discusiones en torno a este neologismo creemos que lo importante es la descripción del contenido que designa: la existencia de dos niveles normativos de diferente rango, el comunitario o superior, y el nacional o inferior. Y a ese nivel superior o comunitario los Estados han transferido unas competencias que, por presión de las complejas circunstancias históricas del presente, ya no podrán ser retenidas por el Estado. Esas competencias, sobre las cuales la soberanía nacional ejercía sus derechos,

(63) BRUGMANS, H.: «La pensée politique du Fédéralisme», Leyden, Stijthoff, 1969, pág. 46.

(64) HERAUD, G.: «L'inter-étatique, le supra-nationalité et le fédéral», *APD*, 1961, pág. 182.

(65) HERAUD, G.: «Nature juridique...», *op. cit.*, pág. 604.

ahora, en el ejemplo concreto que nos interesa, han sido transferidas institucionalmente a dos órganos que ejercen en común interacción los derechos soberanos que antes sólo detentaba el Estado.

La Comisión es el órgano ejecutivo representativo de la nueva personalidad jurídica creada en quien se encarnan los atributos de la supranacionalidad. Por el contrario, el Consejo de Ministros exterioriza la pervivencia de un poder, el del Estado, que ejerce sus competencias autónoma y simultáneamente a las de la Comunidad creada, pero sobre diferentes sectores de la actividad y sobre diferente espacio físico. Entre los dos ejecutivos, Comisión y Consejo de Ministros hay una relación intensa nacida de un reparto de competencias, de las cuales disponen autónomamente, sin llegar a completarse o recuperarse para el Estado, en el ejecutivo intergubernamental.

El proceso de integración ejemplifica el fenómeno de los cambios y crisis de nuestro tiempo: hoy ya no podemos seguir creyendo en la soberanía una e indivisible. Los Tratados fundadores de la Comunidad Europea demuestran que en nueve Estados la soberanía jurídica está «doblegada», que normativamente tiene un rango inferior al del conjunto de normas que emanan de los órganos comunitarios. Es evidente que si persistimos en los moldes jurídico-políticos de la soberanía, del Estado, el Derecho, etc., no podemos entender esta compleja creación jurídico-política que es el fenómeno de la integración.

El poder comunitario es un poder autónomo que no compite ni concurre con el nacional. Tenemos la certeza de que los derechos soberanos de que goza el poder comunitario se dirigen a realizar unos objetivos diferentes a los del poder nacional. Queremos decir que a raíz del reparto de competencias, cada poder tiene unos fines que cumplir y unos medios y un espacio físico. El adjetivo que califica la principal diferencia entre unos y otros propósitos es que los trazados por el poder supranacional son objetivos comunes, mientras que para el poder nacional su meta se alcanza en conseguir unos fines particulares.

La Comunidad Europea no encarna un nuevo Estado, ni sustituirá a los nueve componentes, ni, desde luego, participa de los caracteres atribuidos a las organizaciones internacionales conocidas. No nos parece suficiente situar a la Comunidad Europea a mitad de camino entre el Estado Federal y la organización intergubernamental porque las relaciones jurídicas creadas, las competencias puestas a disposición de unas instituciones dotadas de derechos soberanos, revelan un fenómeno jurídico nuevo irreconducible a categorías jurídicas ya conocidas.

El proceso europeo de integración se resume jurídicamente en un sistema de relaciones de soberanía y derechos soberanos. Esta situación está plasmada institucionalmente en dos órganos ejecutivo-legislativos: la Comisión, que encarna los ideales comunes a la potencia supranacional, y el Consejo de ministros, residuo representativo de la declinante potencia del Estado. El resto de las instituciones comunitarias, Parlamento y Tribunal de Justicia, no tienen por el momento trascendencia ni ilustran sobre los grandes problemas europeos como las dos primeras. No dudamos de la importancia de las decisiones judiciales, ya que incluso nos hemos valido de ellas para fundamentar algunas consideraciones. No se puede descuidar la preeminencia del Derecho comunitario sobre el nacional, así como la competencia de jurisdicción del Tribunal europeo para conocer de numerosos asuntos que afectan a las instituciones de la Comunidad,

a los Estados miembros, a las empresas (en general a las personas jurídicas) y a los individuos.

La creación de un conjunto de normas jurídicas con validez inmediata y previa sobre el Derecho nacional es un fenómeno, si no históricamente original, sí virtualmente de una pujanza tal que inclina a todos los estudiosos a creer en la presencia de un aparato jurídico superior al Estado. La autoridad soberana del Estado es puesta en crisis por la existencia de un cuadro institucional dotado de unas competencias que absorben amplios sectores de la actividad general de los Estados miembros y servido de unos instrumentos jurídicos adecuados a los fines encomendados por los Estados, que han perdido tales competencias por circunstancias político-económicas comunes.

De las consideraciones expuestas no se puede concluir que en Europa esté surgiendo un gran Estado, porque un Estado no es una acumulación de funciones técnicas, económicas y administrativas. El Estado, como forma de organización política, tal y como lo percibimos, es una comunidad de hombres con un poder político institucionalizado jurídicamente. La Comunidad Europea no tiene por qué ser más de lo que se puede constatar y hemos descrito. El fenómeno europeo, ateniéndonos a los hechos constatables y al Derecho creado, es un proceso de federalización funcional que detenta los poderes necesarios para el cumplimiento de los fines comunes acordados por una comunidad de Estados; es una comunidad funcional o parcial que goza de «prioridad de acción» sobre el Estado respecto de unas áreas definidas minuciosamente pero sin sustituir o asimilarse al Estado que retiene aún la «prioridad de poder».

Finalmente, quisiéramos apuntar que el fenómeno jurídico de la integración europea así como la situación de cambio de la sociedad humana suscitan una inquietud, esparcida en estas reflexiones, acerca de la crisis funcional del Estado y de algunos conceptos jurídico-políticos fundamentales.

(66) Un estudio más amplio, acerca de la relación existente entre la integración europea y el fenómeno de la crisis funcional del Estado, puede consultarse en A. MANGAS MARTIN: «Las Comunidades Europeas, empresas multinacionales y la crisis del Estado», *Revista de Estudios Sindicales*, núm. 37, Madrid, 1976, abril-junio, págs. 129-158.

NOTAS

